

13.11.2020

Az. 66.06.19

Stellungnahme zum Entwurf eines Eisenbahnrechtsbereinigungsgesetzes (EbRbG);

Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften im Eisenbahnbereich (EbRbG)

Bearbeitungsstand: 30.10.2020 9:24 Uhr

Kurzüberblick:

Das Ziel einer verbesserten Vegetationskontrolle und das Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Klimaanpassung werden begrüßt. Ein sachgerechter Interessenausgleich ist dafür notwendig. Erforderliche Mehrkosten sind dem Infrastrukturbetreiber bzw. der Allgemeinheit aufzugeben. Der Erfüllungsaufwand für Gemeinden ist zu prüfen. Die Verkürzung der Beteiligungsfrist bei Freistellungsanträgen nach § 23 AEG wird abgelehnt. Die Neuaufteilung von Pflichten in §§ 24, 24a AEG ist grundsätzlich ein geeigneter Ansatz. Die Zumutbarkeit von Maßnahmen ist näher zu betrachten. Minderintensive Maßnahmen sind auch bei Gefahr in Verzug einzuführen. Die Eisenbahninfrastrukturbetreiber sollen Betroffene über den Umgang mit Zielkonflikten mit dem Natur-/Waldschutz informieren sowie die Gemeinden im Nachgang über ergriffene Maßnahmen bei Gefahr im Verzug. Eine Konkretisierung der Ausnahme im Bundeswaldgesetz wird angeregt. Auf redaktionelle Fehler wird hingewiesen.

Wichtiger Kern des Gesetzesvorhabens ist eine Neuregelung der Vegetationskontrolle zur Gewährleistung eines sicheren Eisenbahnbetriebs und der Erhaltung der Eisenbahninfrastruktur in betriebsfähigem Zustand, insbesondere um Betriebsausfälle durch sich häufende Baumstürze bei Extremwetterereignissen zu vermeiden. Von den vorgeschlagenen Neuregelungen sind die Städte insbesondere als kommunale Baulastträger, als kommunale Waldeigentümer und als Untere Umwelt/Naturschutzbehörden betroffen.

Voranstellen möchten wir, dass das Ziel einer verbesserten Vegetationskontrolle und das Ergreifen notwendiger Maßnahmen zur Klimaanpassung aus Sicht des Deutschen Städtetages unterstützt wird. Dazu ist ein sachgerechter Interessenausgleich notwendig. Erforderliche Mehrkosten sind dem Infrastrukturbetreiber bzw. der Allgemeinheit aufzugeben.

Die nach dem Vorgängerentwurf inzwischen vorgenommene Neuaufteilung der Pflichten in die §§ 24, 24a AEG ist dafür grundsätzlich ein richtiger Ansatz.

Im Einzelnen:

Zum Erfüllungsaufwand:

Die Aussage, den „Kommunen entsteht durch § 24 und § 24a AEG kein Erfüllungsaufwand“, wird in Zweifel gezogen. Insbesondere die höheren Prüfpflichten aus § 24, gesetzliche Verpflichtungen zur

Ersatzpflanzung und die Kostenerstattungspflicht/Eigenvornahme nach § 24a Abs. 4 Satz3 AEG werden bei den Kommunen ggf. einen erhöhten Erfüllungsaufwand auslösen.

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 1 (§4b AEG)

Im Rechtsänderungsbefehl ist das Anführungszeichen vor das Wort „Nummer“ zu setzen.

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 11, Buchstabe a aa (§ 23 Abs. 1 S. 1 AEG)

Mit der Gesetzesänderung soll der Kreis der Antragsberechtigten um die Träger der Straßenbaulast von vorhandenen oder künftig kreuzenden Straßen erweitert werden. Der Träger der Straßenbaulast soll somit künftig die Möglichkeit haben, als Antragsteller ein Freistellungsverfahren anzustoßen.

Da vermieden werden kann, dass teure und aufwendige Kreuzungsbauwerke für tatsächlich und in absehbarer Zeit nicht genutzte Eisenbahninfrastrukturen errichtet werden müssen, beurteilen wir diese Änderung grundsätzlich positiv. Maßnahmen im Straßenbau, bei denen zukünftig Eisenbahnflächen beansprucht werden sollen, können dadurch vereinfacht und ohne zusätzliches Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden. Die Nutzung brachliegender Bahnflächen für die Schaffung öffentlicher Verkehrsanlagen wird dadurch befördert.

In welchem Umfang es in den Mitgliedstädten Konstellationen gibt, bei denen die Vorschrift zur Anwendung kommen könnte, ist bisher nicht vorherzusehen. Wir rechnen vorerst nicht mit einer spürbaren Steigerung der Zahl der Antragstellungen.

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 11, Buchstabe b aa (§ 23 Abs. 2 S. 2 neu AEG)

Die vorgesehene Unterrichtung der obersten Planungsbehörde wird unterstützt, da durch die zeitnahe Kenntnis die abzuwägenden Gesichtspunkte besser bewertet werden können.

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 11, Buchstabe b bb (§ 23 Abs. 2 S. 3 AEG)

Vor der Entscheidung über die Freistellung hat die Planfeststellungsbehörde unter anderem die betroffenen Gemeinden zur Stellungnahme aufzufordern. Die Frist zur Abgabe der Stellungnahme sollte bisher sechs Monate nicht überschreiten. Diese Frist wird künftig auf maximal drei Monate verkürzt. Die Änderung wird zwar alle Verfahren beschleunigen und verkürzen, was grundsätzlich positiv bewertet wird, verkürzt aber auch den Zeitraum zur Stellungnahme durch die Gemeinden. Insbesondere bei Freistellungsverfahren, für die komplexere Abwägungen und interne Abstimmungen notwendig sind, ist eine Verkürzung der bisherigen Höchstfrist aus kommunaler Sicht bedenklich. Deshalb sprechen wir uns gegen die Änderung aus und setzen uns hier für die Beibehaltung der Frist von höchstens sechs Monaten ein. Eine Beschleunigung kann infolge der Formulierung „höchstens“ auch durch regelmäßig kürzere Fristbestimmung der zuständigen Behörden (Erlass) in allen einfach gelagerten Verfahren erzielt werden. Andernfalls halten wir eine Verlängerungsoption aus wichtigem Grund für unverzichtbar.

Die öffentliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger sollte um eine elektronische Benachrichtigung an alle bekannten Beteiligten ergänzt werden, da andernfalls die Kenntnisnahme und der Beginn der Frist von Zufälligkeiten abhängt. Auch dadurch kann unseres Erachtens ein Beschleunigungseffekt erzielt werden.

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 12 (§ 24 AEG)

Zunächst dürfen wir auf einen redaktionellen Fehler hinweisen: Das vorletzte Wort „zu“ ist überflüssig.

Die Schaffung von vergleichbaren rechtlichen Grundlagen für die Verkehrsträger Straße und Schiene zur Vegetationskontrolle wird grundsätzlich befürwortet.

Mit der Neufassung des § 24 AEG sollen die Pflichten der Eigentümer und anderen dinglich Berechtigten entlang von Bahnstrecken innerhalb eines sicherheitsrelevanten Bereichs (Baumhöhe in der Regel bis 50m) konkretisiert werden. Diese betrifft insbesondere auch Verkehrssicherungspflichten im kommunalen Wald-, Baum- und Grünflächenbestand. Es handelt sich um eine erstmalige gesetzliche Regelung im AEG, die als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsrechts nach Art. 14 GG ausgeprägt werden soll. Soweit damit schon bestehende Anforderungen der Rechtsprechung zur Verkehrssicherungspflicht kodifiziert und in die Rechtsnorm eingeführt werden, sehen wir das grundsätzlich positiv und als richtigen Ansatz.

Ob die verfassungsrechtlichen Grenzen des Eigentums aus Art. 14 GG im Entwurf der Vorschrift eingehalten werden, wird in unserem Mitgliedsbereich unterschiedlich beurteilt.

Insbesondere wird seitens der Grünflächen und Kommunalwaldverantwortlichen ein erhöhter Prüfaufwand und eine überschießende Verpflichtung gegenüber der heutigen Praxis gesehen. Eine regelmäßige Baumkontrolle findet durch Grünflächen- und Forstämter statt und hat sich im Wesentlichen als ausreichend erwiesen. Dabei könnte der festgestellte erhöhte Sicherheitsbedarf der Eisenbahninfrastrukturbetreiber deutlich oberhalb der heutigen Grundanforderungen an eine allgemeine Verkehrssicherungspflicht liegen und insofern kann es zu unterschiedlichen Beurteilungen der Prüfungen nach § 24 und 24a kommen, etwa ob nach Baumkontrolle ein Baum-/Waldbestand im Falle eines Starkwindereignisses standsicher ist.

Aus dieser Sicht kommt dem Begriff der „Zumutbarkeit“ im vorgesehenen § 24 AEG eine besondere Bedeutung zu. Die Kosten der zumutbaren Fäll- und Pflegemaßnahmen soll der (kommunale) Baum-/Waldeigentümer tragen. Auch hierdurch sind unsere Mitgliedstädte unmittelbar betroffen. Gleichzeitig bestehen gesetzlich vorgeschriebene Pflichten zur Ersatzpflanzung/Wiederaufforstung, die dann ebenfalls ausschließlich vom (kommunalen) Eigentümer zu tragen sind. Die Vorschrift wird man nicht so verstehen dürfen, dass in den angrenzenden Flächen im Abstand von 50m alle Bäume mit einer Höhe, die Ihrem Abstand von der Bahnstrecke entspricht, entfernt werden müssen, sondern dass es bei einer sachgerechten, fachlich fundierten und selektiven Gefahrenbeurteilung im Bestand bleibt. Maßnahmen müssen auch Rand- und Folgeschäden ausschließen. Ein Ausschluss aller potenziellen Risiken für die Eisenbahninfrastruktur durch Abholzung in einem 50 m breiten Streifen rechts und links der Bahnstrecke und die Erfüllung der daraus resultierenden Ersatzpflanzungsverpflichtungen würde dagegen als ein enteignungsgleicher Eingriff angesehen, der auszugleichen ist und insofern auch nicht zumutbar ist.

In Teilen wird in der Vorschrift eine unbegründete Verlagerung der Pflichten auf die Kommunen als angrenzende Wald- und Baueigentümer in der Fläche gesehen. Dabei wird uns aus dem Mitgliedsbereich signalisiert, dass Windwürfe und Windbrüche, die einen Streckenstillstand verursacht haben, in der Vergangenheit im Wesentlichen von bahneigenen Böschungen ausgegangen sind. Ursache dafür sei vor allem eine mangelnde Kontrolle und Pflege der bewaldeten bahneigenen Böschungen.

Der Baumbestand hat im städtischen Bereich vielfältige Schutzfunktionen für die Bürgerinnen und Bürger. Kahlschläge entlang von Bahnstrecken tangieren den Sicht-, Lärm- und Immissionsschutz und werden in der Regel von der Bevölkerung nicht dem Eisenbahninfrastrukturbetreiber, sondern der Stadt zugerechnet. Auch die Interessen der Klimafolgenanpassung (Aufrechterhaltung des Bahnbetriebs/Gesunde Wohnverhältnisse in der Stadt) kollidieren in unserem Mitgliedsbereich bei der Regelung unmittelbar.

Ferner wird aus unserem Mitgliedsbereich darauf hingewiesen, dass geschützten Baumbeständen auch jenseits des Waldes (Geschützter Landschaftsbestandteil, Alleenschutz, kommunale Baumschutzsatzung) besondere Beachtung zu schenken ist (s. auch unten zu § 24a Abs. 6 AEG).

Zu Artikel 1 (Änderung des AEG), Nummer 13 (§ 24a AEG)

Die vorgesehene Konkretisierung der Pflichten der Infrastrukturbetreiber nach § 24a AEG sehen wir in unmittelbarer Wechselwirkung mit der Verkehrssicherungspflicht der Eigentümer nach § 24 AEG. Die Konkretisierungen der Pflicht, eine betriebssichere Eisenbahninfrastruktur gemäß § 4 Abs. 3 AEG zu gewährleisten, dient der Sicherheit des Bahnverkehrs und somit der Prävention von Unfällen und Bedienungsaustritten und ist insoweit grundsätzlich zu begrüßen.

Redaktionell wird auf folgenden Fehler in Abs. 3 hingewiesen: aufgrund ...„erkennbarer Schwächung“.

Es fehlt eine Absatznummer (Abs. 3 ist ein Doppelsatz und spricht im zweiten Teilsatz ohne Nummer missverständlich von „Absatz 1“).

Eine fachgerechte Baumpflege wird nur mittelbar in **Abs. 3** („Gefahr für die Sicherheit des Schienenverkehrs durch Umstürzen oder herausbrechende oder herabfallende Äste“) angesprochen, nicht aber als minderintensive Maßnahme in Abs. 4 bei „Gefahr in Verzug“ genannt. Wir schlagen entsprechend vor die Worte „Beseitigung umsturzgefährdeter Bäume“ in Abs. 3 mindestens bei der Duldungspflicht nach Satz 2 durch „zur Gefahrenbeseitigung notwendigen Maßnahmen“ zu ersetzen.

Begründung: Andernfalls müsste der Eigentümer nur die Fällung, nicht aber minderintensive Schnitt- oder sonstige Maßnahme dulden.

In **Abs. 4 Satz 4** regen wir an zu ergänzen „Der Betreiber der Schienenwege hat umsturzgefährdete Bäume nach Möglichkeit so zu fällen oder herausbrechende Äste so zu beseitigen, dass...“.

Begründung: Auch bei „Gefahr in Verzug“ kann durch einen minderintensive Rückschnitt oder eine Teilfällung die Verkehrssicherheit gewährleistet werden, wenn die Gefahr erkennbar nur von diesem Teil ausgeht. Des Weiteren kann hierdurch der Baum(bestand) erhalten und weiterentwickelt werden. Eine Fällung, obwohl erkennbar nur eine akute Gefährdung durch einzelne Äste, Baumteile etc. besteht, verstößt gegen das naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot, das allgemeine Ziel zur Erhaltung und Entwicklung der Baumbestände und ggf. die Regelungen einer Baumschutzsatzung.

Grundsätzlich sollten bei allgemeiner Gefahrenlage geeignete Baumpflegearbeiten (fachlich korrekter Rückschnitt der Baumkrone) einer Fällung vorgezogen werden, da diese die Verkehrssicherheit gewährleisten, den Baumbestand erhalten und in der Regel wirtschaftlicher sind als die Fällung.

Zu Abs. 6: Die Möglichkeit für die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, auf privaten Grundstücken die umgehende Gefahrenbeseitigung von Eigentümern bzw. Nutzungsberechtigten zu verlangen und bei Verzug solche Maßnahmen selbst auf Kosten dieser vorzunehmen, wird im Einzelfall zu Problemen mit Schutzerfordernissen nach dem BNatSchG/Ländernaturschutzgesetzen führen. Zusätzlich zu dem pauschalen und für Bürger und Bürgerinnen schwer interpretierbaren Verweis in Abs. 6, dass die Vorschriften des Naturschutzrechts unberührt bleiben, sollten unseres Erachtens vom Eisenbahninfrastrukturbetreiber konkrete Hinweise erarbeitet werden, wie mit möglichen Zielkonflikten umgegangen werden kann.

Es erscheint sinnvoll und zwingend erforderlich, die betroffenen Eigentümer und Nutzungsberechtigten gut verständlich, z. B. durch einen Flyer, ggf. mit Verweis auf einen Internetauftritt zu informieren. In diesem Zusammenhang sollte dezidiert darauf hingewiesen werden, dass das Naturschutzrecht, d. h.

die naturschutzrechtlichen Verordnungen zu Schutzgebieten (Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsteile), Naturdenkmälern sowie Baumschutzsätzen zu beachten sind. Insbesondere sollte aber auf die rechtlichen Vorgaben zum Artenschutz, insbesondere zum besonderen und strengen Artenschutz, der auf übergeordnetem Europarecht basiert, deutlich hingewiesen werden. Die Eigentümer sollten sich wegen ggf. erforderlicher Ausnahmegenehmigungen an die zuständigen Naturschutz-/Waldbehörden wenden. In akuten Gefahrensituationen mit der Notwendigkeit zur unverzüglichen Gefahrenabwehr gilt die Genehmigung zur Gefahrenbeseitigung als erteilt. Auch hier sollte aber eine nachträgliche Verpflichtung zu Information der Naturschutz-/Waldbehörden vorgesehen werden (ggf. Ersatzpflanzung). Darüber hinaus sollte sichergestellt werden, dass die Baumgutachtungen durch geschultes Fachpersonal (ausgebildete Baumgutachter/innen mit Hintergrundwissen zum Artenschutzrecht) durchgeführt werden.

Zu Artikel 6 (Änderung des Bundeswaldgesetzes)

Kein Wald im Sinne des Bundeswaldgesetzes sollen künftig „mit Forstpflanzen bestückte Grundflächen auf Gleisanlagen“ sein. Diesem Wortlaut und der Begründung ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob mit dem Ausschluss auch Gleisanlagen erfasst werden sollen, die nicht mehr planungsrechtlich gewidmet sind bzw. für die eine Freistellung von den Bahnbetriebszwecken erfolgt ist.

Wir regen eine Konkretisierung bzw. Klarstellung dahingehend an, dass letztgenannte Flächen weiterhin dem Begriff des Waldes unterfallen können.

In Mitgliedsstädten gibt es Flächen, die nach der Freistellung von den Bahnbetriebszwecken einer anderen Nutzungsart zugeführt wurden und bei denen die Gleisanlagen nicht zurückgebaut, sondern mit den „durchgewachsenen“ Bäumen und entstandenen Biotopen einer naturnahen Nutzung zugeführt werden. Für diese Flächen sollte eine fachliche Bewertung als Wald nicht durch die gesetzliche Neudefinition ausgeschlossen werden.